DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
29. juni 1995 *

I sag C-454/93,

angående en anmodning, som Arbeidshof, Bruxelles, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

mod

Joop van Gestel

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 17 og artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F.A. Schockweiler, og dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris (refererende dommer), J.L. Murray og G. Hirsch,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsrat B. Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering ved sous-directeur i Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques C. de Salins og attaché principal d'administration centrale i samme tjenestegren C. Chavance, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved professor U. Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og P. van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. februar 1995 er afgivet mundtlige indlæg af den franske regering ved C. Chavance, den italienske regering ved D. Del Gaizo og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. van Nuffel,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. april 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 18. november 1993, indgået til Domstolen den 29. november s.å., har Arbeidshof, Bruxelles, i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 17 og artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter benævnt »forordningen«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (den nationale arbejdsmarkedsmyndighed, herefter benævnt »RVA«) og den nederlandske statsborger J. van Gestel vedrørende RVA's afslag på at tildele ham ydelser ved arbejdsløshed i henhold til forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii).

3 Van Gestel har siden den 1. juni 1980 arbejdet for Smithkline Beecham BV, der har hjemsted i Nederlandene, hvor han selv boede.

4 I forbindelse med hans midlertidige overflytning til et søsterselskab, Norden Europe SA (herefter benævnt »Norden«), der har hjemsted i Louvain-la-Neuve (Belgien), bosatte han sig i Belgien fra slutningen af oktober 1988. Han begyndte at arbejde dér fra 1. december s.å.

5 Da van Gestel ønskede at forblive under den nederlandske sociale sikringsordning, blev der indgået en aftale mellem det belgiske Socialministerium og det nederlandske Arbejds- og Socialministerium om, at den nederlandske lovgiv-

ning om social sikring fortsat skulle finde anvendelse på denne arbejdstager, så længe han var beskæftiget i Belgien, og senest indtil den 30. november 1991. Aftalen, som blev indgået, mens van Gestel allerede boede og arbejdede i Belgien, var baseret på forordningens artikel 17, hvorved der indføres en undtagelse fra samme forordnings artikel 13, stk. 2, litra a), hvorefter en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, er omfattet af denne stats lovgivning.

6 På grund af en omstrukturering i Norden blev van Gestel afskediget den 31. oktober 1990. Der blev udbetalt ham en afskedigelsesgodtgørelse i Nederlandene. Dernæst ansøgte han den belgiske kasse, Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (hjælpekasse for ydelser ved arbejdsløshed), om ydelser ved arbejdsløshed fra den 1. november 1990. Han anførte nærmere, at han i betragtning af den godtgørelse, som var blevet udbetalt ham i Nederlandene, midlertidigt udskød sin ansøgning om ydelser, men ønskede at være sikret i Rijksdienst voor sociale Zekerheid (den belgiske nationale sikring).

7 Denne ansøgning blev afslået den 7. februar 1991 ved afgørelse truffet af den regionale inspektør for arbejdsløshed i Vilvoorde med den begrundelse, at van Gestel ikke opfyldte betingelserne i belgisk ret, som ifølge denne afgørelse fandt anvendelse i henhold til forordningens artikel 67.

8 Van Gestel indbragte denne afgørelse for Arbeidsrechtbank, Bruxelles, som ved dom af 2. december 1991 annullerede afgørelsen og fastslog, at han havde ret til ydelser ved arbejdsløshed fra den 1. november 1990. I dommen blev det lagt til grund, at »den kompetente institution« i forordningens forstand var den nederlandske institution, og at van Gestel i hele sin beskæftigelsesperiode i Belgien havde været bosat dér, således at hans situation var omfattet af forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og ikke af dens artikel 67 og 69.

9 RVA appellerede denne dom til Arbeidshof, Bruxelles, som anså det for godtgjort, at van Gestel »under sin seneste beskæftigelse« boede og arbejdede i Belgien.

10 Arbeidshof bemærkede, at Domstolen i dommen af 11. oktober 1984, Guyot (sag 128/83, Sml. s. 3507), har kendt for ret, at forordningens artikel 71 ikke finder anvendelse på arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i den medlemsstat, hvor de var beskæftiget. Arbeidshof fandt det tvivlsomt, om denne fortolkning vedrørende anvendelsesområdet for artikel 71 også gælder i en situation som den, der foreligger i hovedsagen.

11 Da Arbeidshof, Bruxelles, fandt, at tvistens udfald afhang af fortolkningen af forordningen, besluttede den at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 71, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse boede i den medlemsstat, hvor de arbejdede, selv om de kompetente myndigheder i to medlemsstater som en undtagelse fra forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), og i henhold til dens artikel 17 har aftalt, at arbejdstageren skal forblive omfattet af den sociale sikringslovgivning i en af disse medlemsstater, som ikke er den, på hvis område den arbejdsløse var beskæftiget?

Subsidiært, og såfremt Domstolen måtte være af den opfattelse, at den i et sådant tilfælde som en undtagelse udpegede stat — som ikke er den, hvor den arbejdsløse senest har arbejdet — er den kompetente stat som omhandlet i artikel 71, stk. 1, gælder dette da også, og kan bestemmelserne i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), da anvendes, når den nævnte aftale blev indgået, mens arbejdstageren boede og arbejdede på én og samme medlemsstats område, og han under denne seneste beskæftigelse uafbrudt har boet og arbejdet i denne

samme medlemsstat, hvor også hans arbejdsgiver har hjemsted, og når denne medlemsstat ikke er den, hvis sociale sikringslovgivning han ifølge aftalen var omfattet af under denne beskæftigelse?«

Det første spørgsmål

12 Med hensyn til den i forelæggelsesdommen omhandlede situation, hvor en arbejdstager, som ikke er grænsearbejder, er helt arbejdsløs, bestemmer forordningens artikel 71, stk. 1, følgende:

»1. Arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, modtager ydelser efter følgende regler:

a) ...

b) i)...

ii) Andre arbejdstagere end grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, eller som vender tilbage til denne stats område, modtager ydelser efter denne stats lovgivning, som om de senest havde været beskæftiget dér; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning. Hvis den pågældende arbejdstager allerede har fået tilkendt ydelser for den kompetente institutions regning i den medlemsstat, af hvis lovgivning han senest har været omfattet, skal han dog modtage ydelser i overensstemmelse med reglerne i artikel 69; udbetaling af ydelser efter lovgivningen i den stat, hvor den arbejdsløse er bosat, stilles i bero i det tidsrum, hvor han i medfør af artikel 69 kan

gøre krav på ydelser efter den lovgivning, hvoraf han senest har været omfattet.«

13 Denne bestemmelse omhandler den situation, at den stat, der er kompetent til at udbetale ydelser ved arbejdsløshed, ikke er den arbejdsløse arbejdstagers bopælsstat. Den sondrer ikke efter, om den kompetente stat er blevet udpeget som kompetent, fordi arbejdstageren har udøvet sin lønnede beskæftigelse dér, eller af en anden grund. Spørgsmålet er herefter, hvilken stat der er den kompetente i et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen.

14 Svaret på dette spørgsmål fremgår af forordningens artikel 13 ff.

15 Selv om den stat, der er kompetent til at udbetale ydelser ved arbejdsløshed, ifølge forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), i princippet er den, hvor arbejdstageren har lønnet beskæftigelse, er denne regel dog fastsat med forbehold af de undtagelser, der bl.a. findes i forordningens artikel 17.

16 I henhold til den sidstnævnte bestemmelse kan to eller flere medlemsstater, deres kompetente myndigheder eller de af disse myndigheder udpegede organer ved aftale vælge en anden kompetent stat end beskæftigelsesstaten. I det i hovedsagen foreliggende tilfælde er der indgået en sådan aftale om at udpege Kongeriget Nederlandene i stedet for Kongeriget Belgien, som i princippet ifølge artikel 13 er kompetent på grund af beskæftigelsesstedet.

17 Følgelig finder artikel 71, stk. 1, litra b), anvendelse, når den kompetente stat som en undtagelse fra bestemmelserne i artikel 13 er blevet udpeget ved en aftale indgået i henhold til forordningens artikel 17.

18 Domstolen har ganske vist i den førnævnte Guyot-dom (præmis 8) udtalt, at forordningens artikel 71, stk. 1, kun vedrører de arbejdstagere, som er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor de senest har været beskæftiget, og synes således at sondre mellem beskæftigelsesstaten og bopælsstaten og ikke mellem den kompetente stat og bopælsstaten. Imidlertid er denne dom ikke i modstrid med den ovennævnte fortolkning af forordningens artikel 71, stk. 1, litra b). Den henviser blot til den sædvanlige situation, som denne bestemmelse finder anvendelse på, nemlig, at den kompetente stat er den stat, hvor arbejdstageren har udøvet sin virksomhed. Den udelukker ikke, at den kompetente stat i givet fald er den, der er udpeget ved fælles aftale i henhold til forordningens artikel 17.

19 I et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, er den omstændighed, at arbejdstagerens seneste beskæftigelsesstat er sammenfaldende med hans bopælsstat, følgelig ikke til hinder for, at forordningens artikel 71, stk. 1, anvendes, når den kompetente stat ikke er bopælsstaten.

20 Denne fortolkning støttes af formålet med artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), hvis bestemmelser går ud på at sikre den vandrende arbejdstager arbejdsløshedsydelser med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse (se dom af 22.9.1988, sag 236/87, Bergemann, Sml. s. 5125, præmis 18).

21 Disse bestemmelser har nemlig til formål at give arbejdstageren mulighed for at oppebære ydelser ved arbejdsløshed i sin bopælsstat.

22 Denne mulighed er berettiget for visse grupper arbejdstagere, som, især personligt og arbejdsmæssigt, har snævre forbindelser til det land, hvor de har etableret sig eller har deres sædvanlige opholdssted. Arbejdstagere med en sådan forbindelse til den stat, hvor de er bosat, har nemlig normalt også i denne stat de største muligheder for at vende tilbage til arbejdslivet (se f.eks. Bergemann-dommen, præmis 20).

23 For at nå dette mål giver disse bestemmelser arbejdstageren, som bedst kender mulighederne for en tilbagevenden til arbejdslivet, en valgmulighed. Han kan vælge at være omfattet af ordningen for ydelser ved arbejdsløshed i den stat, hvor han senest var beskæftiget, eller kræve ydelser af den stat, hvor han er bosat. Denne valgmulighed benyttes især — endog udelukkende — i tilfælde, hvor helt arbejdsløse, som vælger at kræve ydelser efter lovgivningen i den stat, på hvis område de er bosat, stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen dér. Til gengæld kan arbejdstagere hverken kumulere to medlemsstaters udbetaling af ydelser ved arbejdsløshed eller — når de udelukkende har stillet sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat — kræve ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor de senest var beskæftiget (se dom af 27.5.1982, sag 227/81, Aubin, Sml. s. 1991, præmis 19).

24 Ifølge Domstolens praksis er den første forudsætning for, at artikel 71 overhovedet kan finde anvendelse, i øvrigt, at den pågældende er bosat i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning han eller hun var omfattet af under sin seneste beskæftigelse (se senest dom af 27.1.1994, sag C-287/92, Maitland Toosey, Sml. I, s. 279, præmis 13).

25 Denne første forudsætning indebærer, at artikel 71 finder anvendelse, selv når arbejdstageren under sin seneste beskæftigelse kontinuerligt eller ikke kontinuerligt har boet og arbejdet på den medlemsstats område, hvor hans arbejdsgiver også var etableret.

26 Ganske vist tillader anvendelsen af den fortolkede bestemmelse en arbejdstager at modtage ydelser ved arbejdsløshed fra en medlemsstat, hvor han ikke havde betalt bidrag under sin seneste beskæftigelse. Der er dog her tale om en konsekvens, der er tilsigtet af fællesskabslovgiver, som har villet give arbejdstageren de største muligheder for at vende tilbage til arbejdslivet.

27 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), skal fortolkes således, at den også finder anvendelse på en

arbejdsløs, som under sin seneste beskæftigelse boede i den medlemsstat, hvor han var beskæftiget, når de kompetente myndigheder i to medlemsstater som en undtagelse fra forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), og i henhold til dens artikel 17 har aftalt, at arbejdstageren skal forblive omfattet af lovgivningen om social sikring i en af disse medlemsstater, som ikke er den, på hvis område den arbejdsløse var beskæftiget.

Det andet spørgsmål

28 Den forelæggende rets andet spørgsmål går ud på, om forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), finder anvendelse, selv om aftalen i henhold til forordningens artikel 17 er indgået på et tidspunkt, da arbejdstageren allerede arbejdede og boede på én og samme medlemsstats område.

29 Som det fremgår af dommen af 17. maj 1984, Brusse (sag 101/83, Sml. s. 2223, præmis 20), er der ikke i artikel 17's ordlyd holdepunkter for, at den mulighed for at gøre undtagelser, som medlemsstaterne har i henhold til denne bestemmelse, kun kan udøves for fremtiden. Tværtimod kræver ånden og systemet i artikel 17, at en aftale i henhold til denne bestemmelse ligeledes til fordel for den eller de berørte arbejdstagere kan dække allerede forløbne perioder (samme dom, præmis 21).

30 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), finder anvendelse, selv om aftalen i henhold til forordningens artikel 17 er blevet indgået på et tidspunkt, da arbejdstageren allerede arbejdede og boede på én og samme medlemsstats område.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske og den italienske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Arbeidshof, Bruxelles, ved dom af 18. november 1993, for ret:

1) Artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, skal fortolkes således, at den også finder anvendelse på en arbejdsløs, som under sin seneste beskæftigelse boede i den medlemsstat, hvor han var beskæftiget, når de kompetente myndigheder i to medlemsstater som en undtagelse fra forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), og i henhold til dens artikel 17 har aftalt, at arbejdstageren skal forblive omfattet af lovgivningen om social sikring i en af disse medlemsstater, som ikke er den, på hvis område den arbejdsløse var beskæftiget.

2) Denne artikel finder anvendelse, selv om aftalen i henhold til forordningens artikel 17 er blevet indgået på et tidspunkt, da arbejdstageren allerede arbejdede og boede på én og samme medlemsstats område.

Schockweiler Mancini Kakouris

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1995.

R. Grass
Justitssekretær

F.A. Schockweiler
Formand for Sjette Afdeling